

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Andrea MASCHERIN	Presidente
- Avv. Rosa CAPRIA	Segretario
- Avv. Giuseppe PICCHIONI	Componente
- Avv. Antonio BAFFA	"
- Avv. Carla BROCCARDO	"
- Avv. Francesco CAIA	"
- Avv. Davide CALABRO'	"
- Avv. Donatella CERE'	"
- Avv. Antonio DE MICHELE	"
- Avv. Lucio Del PAGGIO	"
- Avv. Diego GERACI	"
- Avv. Giuseppe Gaetano IACONA	"
- Avv. Anna LOSURDO	"
- Avv. Francesco MARULLO di CONDOJANNI	"
- Avv. Maria MASI	"
- Avv. Enrico MERLI	"
- Avv. Carlo ORLANDO	"
- Avv. Andrea PASQUALIN	"
- Avv. Michele SALAZAR	"
- Avv. Stefano SAVI	"
- Avv. Carla SECCHIERI	"
- Avv. Salvatore SICA	"
- Avv. Priamo SIOTTO	"
- Avv. Francesca SORBI	"
- Avv. Celestina TINELLI	"

con l'intervento del rappresentante il P.M. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Mario Fraticelli ha emesso la seguente

*R. Car*

## SENTENZA

sul reclamo elettorale presentato dall' avv. [REDACTED] avverso le elezioni del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce del 29 - 30 gennaio 2015, per il quadriennio 2015 - 2018 ;

il reclamante è comparso personalmente;

il Presidente, con l'accordo delle parti, dà per letta la relazione del procedimento già svolta alla precedente udienza, unitamente alla discussione del reclamo;

Inteso il P.M., il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

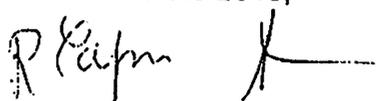
l'avv. [REDACTED] si riporta integralmente al reclamo e ne chiede l'accoglimento;

## FATTO

Con ricorso depositato al C.O.A. di Lecce l'11/2/2015 ed al Consiglio Nazionale Forense il 13/2/2015, pervenuto al C.N.F. il 13/2/2015, l'avv. [REDACTED], nato a [REDACTED],

[REDACTED] con domicilio eletto, in [REDACTED] proponeva impugnazione avverso:

- la delibera del Consiglio dell'ordine di Lecce del 3/12/2014, pubblicata in data 10/12/2014, avente ad oggetto l'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce per il quadriennio 2015/2018, tenutesi nei giorni 29 e 30 Gennaio 2015;
- il provvedimento della Commissione Elettorale nominata ex art. 8 D.M. 170/2014, avente prot. n. 836 del 26 gennaio 2015, comunicato con nota prot. n. 882 del 26 gennaio 2015 che escludeva il ricorrente "per irregolarità rilevante" nella domanda di candidatura;
- provvedimento di conferma del predetto provvedimento di esclusione, steso a verbale dalla Commissione Elettorale nominata ai sensi dell'art. 8 del D.M. 170/2014, in data 27 gennaio 2015, comunicato allo scrivente con nota prot. n. 931 del 27 gennaio 2015;
- provvedimento di conferma del predetto provvedimento di esclusione, steso a verbale dalla Commissione Elettorale, nominata ai sensi dell'art. 8 del D.M. 170/2014, in data 28 gennaio 2015, comunicato allo scrivente con nota prot. n. 987 del 28 gennaio 2015;
- il verbale finale dei risultati elettorali dei voti di lista e delle preferenze candidato degli Avvocati designati a ricoprire la carica di Consiglieri dell'Ordine di Lecce per il quadriennio 2015/2018, non consegnati al ricorrente malgrado apposita richiesta di accesso agli atti;
- il provvedimento di proclamazione degli eletti il 3/02/2015 alla carica di Consiglieri dell'Ordine degli Avvocati di Lecce per il quadriennio 2015/2018, non consegnati al ricorrente malgrado apposita richiesta di accesso agli atti del 3 febbraio 2015;



- ogni altro atto preparatorio, presupposto e successivo da cui l'illegittimità sia derivata o in cui si sia trasmessa".

Sosteneva preliminarmente che il C.N.F. fosse fornito di giurisdizione, sostanzialmente speciale, in ordine alle elezioni avanti ai C.O.A. e che tale competenza si estendesse quindi incidentalmente anche a tutti gli atti che fungono da presupposto essendo preparatori alla successiva proclamazione degli eletti. Richiamando a sostegno giurisprudenza del C.N.F. 30/3/2011 ne faceva discendere la competenza a decidere sull'esclusione di esso ricorrente operata dalla Commissione elettorale assumendo che detta esclusione (prot.n.836 del 26/1/2015) notificata il 26/1/2015 a distanza di soli 3 giorni dall'inizio della competizione elettorale, fosse stata più volte ripresa con successivi provvedimenti della citata Commissione in data 27/1/2015 e 28/1/2015.

Eccepiva che nelle citate delibere della Commissione elettorale era stato erroneamente ritenuto che la candidatura fosse irregolare "per irregolarità rilevata nelle singole domande" in quanto carente della dichiarazione da rendersi ex artt.46 e 47 DPR 445/2000.

Sosteneva che la propria candidatura era supportata da autocertificazione valida ai sensi degli artt. 46 e 47 DPR 445/2000, affermando che il Regolamento Ministeriale aveva ritenuto applicabili i principi in materia di semplificazione amministrativa anche in materia elettorale in ciò discostandosi espressamente dal principio affermato dal Consiglio di Stato che aveva invece escluso l'applicazione dei principi in tema di semplificazione amministrativa nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio.

Osservava che era stata rispettata la forma di cui agli artt 46 e 47 DPR 445/2000, che tutti i dati di esso ricorrente erano comunque in possesso della Commissione elettorale (costituita dal COA avente natura di Pubblica Amministrazione) e che quindi non avrebbero nemmeno potuto essere richiesti.

Sosteneva, in buona sostanza, che il semplice richiamo agli artt.46 e 47 DPR 445/2000 era idoneo a conferire valore di autocertificazione alle dichiarazioni depositate non essendovi necessità di presentare anche la carta di identità. Aggiungeva che tutti i dati necessari ex art. 46 e 47 DPR 445/2000 erano riuniti in un unico scritto ed invocava il dovere di soccorso istruttorio del CdS nella sentenza 6248/2012 in virtù del quale le PA possono invitare gli interessati a completare la documentazione ed a fornire chiarimenti.

Concludeva chiedendo che il C.N.F., in accoglimento del ricorso, volesse provvedere a:

- accertare e dichiarare la propria giurisdizione, ex art. 36, c. 1°, L. 247/2012, per come motivato al punto 1, nella materia fatta oggetto del presente giudizio con i punti 2 e 3 ovvero, in difetto, indicare espressamente il giudice avente giurisdizione;

R. Caffm

- dichiarare illegittimo o comunque disapplicare, per le ragioni di cui in narrativa (punto 2) il provvedimento di esclusione della candidatura dello scrivente e per l'effetto annullare i risultati delle elezioni dell'Ordine di Lecce tenutesi in data 29 e 30 gennaio 2015;

- in via subordinata: dichiarare incidentalmente illegittimo o comunque disapplicare, per le ragioni di cui in narrativa (punto 3) il provvedimento di ammissione di lista avente numero di candidati superiore a quanto previsto dall'art. 28, c. 3°, L. 247/2012 e per l'effetto, disapplicando in parte qua, il D.M. 170/2014, annullare i risultati delle elezioni del C.O.A. di Lecce tenutesi in data 29 e 30 gennaio 2015.

Si costituivano gli avvocati contro interessati [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] pendo:

- 1) il difetto di giurisdizione del CNF sul provvedimento di esclusione della candidatura;
- 2) la tardività del reclamo, poiché l'Avv. [REDACTED] avrebbe dovuto impugnare innanzi all'organo competente i provvedimenti di esclusione della propria candidatura;
- 3) l'inammissibilità del terzo motivo per difetto di giurisdizione del CNF sul DM 170/14 e la carenza di interesse del reclamante che non ha impugnato il regolamento nei termini davanti al giudice amministrativo;
- 4) nel merito, la correttezza dell'operato della Commissione elettorale, richiamando anche la sentenza n. 1/14 della Corte costituzionale, in forza della quale l'eventuale illegittimità della normativa regolamentare di cui al DM 170/14 non avrebbe potuto ripercuotersi comunque sugli esiti della competizione elettorale.

Il ricorrente presentava memoria integrativa il 2/12/2015.

L'udienza del 18/9/2015 veniva differita all'11/12/2015 nella quale le parti discutevano il ricorso e all'esito il C.N.F. rinviava all'udienza dell'8/4/2016 disponendo con ordinanza l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei consiglieri eletti che non fossero precedentemente stati evocati od intervenuti nel giudizio.

A tanto il ricorrente provvedeva regolarmente depositando idonei atti integrativi.

All'udienza dell'8/4/2016 le parti ribadivano le conclusioni già svolte ed il C.N.F. riservava la decisione.

### DIRITTO

Va osservato, in via di premessa, che devono costituire oggetto di esame i tre motivi svolti in sede di impugnazione e non le ulteriori deduzioni di cui a memoria per la discussione 2/12/2015 con cui il ricorrente ha introdotto i nuovi motivi che risultano inammissibili perché tardivi.

Viene in rilievo la disciplina introdotta dalla L. n. 270/2012 e più esattamente, per quanto qui rileva, dall'art. 28 che al c. 3 prescrive che "ciascun elettore può esprimere un numero di voti non superiore ai due terzi dei consiglieri da eleggere, arrotondati per

R. Caputo

difetto" dopo aver previsto al comma 2 che "il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti. La disciplina del voto di preferenza deve prevedere la possibilità di esprimere un numero maggiore di preferenze se destinate ai due generi. Il regolamento provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma"

In attuazione della norma era stato emanato il D.M. n. 170/2014 che al comma 5 prevede:

" Nella sola ipotesi di voto destinato ai due generi, le preferenze possono essere espresse in misura pari al numero complessivo dei componenti del consiglio da eleggere, fermo il limite massimo dei due terzi per ciascun genere."

Ed al successivo comma 6:

"Nei casi diversi dal comma 5, l'elettore può esprimere un numero di preferenze non superiore ai due terzi dei componenti del consiglio da eleggere, pena la nullità della scheda".

Relativamente al primo ed al terzo motivo svolti dai resistenti devono essere esaminate con priorità l'eccezione di difetto di giurisdizione del CNF e quella di carenza di interesse sollevata con riferimento all'impugnazione degli atti del procedimento elettorale diversi dal verbale di proclamazione degli eletti (delibera 20.1.2015 di indizione delle elezioni e di convocazione dell'assemblea; delibera 17.2.2015 di costituzione della Commissione elettorale; verbale di ammissione delle liste con più di 16 candidati) .

Assumono i resistenti che gli atti in questione abbiano natura di provvedimenti amministrativi emanati da una autorità amministrativa e siano quindi soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo secondo le regole del tale processo onde, in tesi, il ricorrente avrebbero dovuto adire il Tribunale Amministrativo Regionale, in quanto la giurisdizione del CNF nella materia elettorale è limitata alla verifica dei "risultati delle elezioni" consacrati nell'atto conclusivo del procedimento (verbale di proclamazione degli eletti).

Le eccezioni dei resistenti sono prive di fondamento e vanno rigettate, restando così assorbito il primo motivo posto a sostegno del ricorso atteso che in materia la giurisdizione appartiene esclusivamente al C.N.F.

Infatti la recente sentenza del TAR Lazio n. 8333/15, espressamente richiama l'orientamento delle SS.UU: "Il comma 12 dell'art.28 della legge n. 247/2012 in linea con quanto già previsto dall'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale n. 382/1944, dispone che "contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro dieci giorni dalla proclamazione". La giurisprudenza formatasi in materia di contenzioso elettorale per le

elezioni dei consigli degli ordini professionali, ha pure chiarito che "l'art. 6 d.lg. It. 23 novembre 1944 n. 282 deve essere estensivamente interpretato nel senso che ai consigli nazionali di alcuni ordini spetta la giurisdizione in ordine alle situazioni conflittuali riguardanti la struttura stessa degli ordini, comprensiva anche delle controversie concernenti la fase di convocazione dell'assemblea degli iscritti per procedere alle votazioni, atteso che la materia elettorale relativa alle professioni non è stata ripartita tra più giudici, e che il legislatore ha voluto salvaguardare l'istituzione della giurisdizione professionale, l'autonomia dei collegi nazionali degli ordini professionali, la quale verrebbe, invece, menomata ove si accedesse ad una interpretazione restrittiva della norma sopra richiamata "... rilevando, inoltre, come risponda "a criteri di evidente razionalità la concentrazione presso uno stesso giudice dell'intera gamma delle controversie elettorali" (cfr. SS. UU n. 23209/2009). Tale giurisdizione non si estende però al decreto del Ministro della giustizia del 10 novembre 2014 n. 170, non assimilabile ad un segmento organizzativo del procedimento elettorale, così che su tale atto resta ferma la giurisdizione del giudice amministrativo".

Le suesposte considerazioni danno conto anche dell'infondatezza della seconda eccezione di tardività del reclamo che è stato correttamente proposto avverso l'atto finale del procedimento elettorale nell'ambito del quale possono essere fatti valere i vizi dei diversi atti endoprocedimentali.

Scendendo all'esame del motivo concernente la legittimità dell'esclusione della candidatura va ricordato che la norma del regolamento elettorale (art. 6) che disciplina la presentazione delle candidature prescrive specifiche modalità a carico degli interessati, ha assegnato alla fase di avvio del procedimento elettorale la specifica funzione di acquisire, mediante regole inderogabili, le candidature proposte, che devono avere luogo nel rispetto degli articoli di legge espressamente richiamati: gli artt. 46 e 47 DPR 445/2000.

Tale espresso richiamo comprova che le disposizioni del regolamento elettorale non sono né pretermisibili né surrogabili e vanno applicate nell'interesse generale secondo il modello previsto perché, appunto, in materia elettorale la forma è sostanza.

L'art. 6 del D.M. n. 170/2014 stabilisce che «le candidature, individuali o di lista, possono essere presentate, a pena di irricevibilità, mediante deposito presso il consiglio dell'ordine di dichiarazione sottoscritta dall'interessato e resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000».

Il richiamato art. 46 dispone «sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni»; l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni; l'appartenenza a ordini professionali; aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano applicazione di misure di sicurezza

R. K. J. M.

e di misure di prevenzione; bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali»

L'art. 47 cit., stabilisce invece che «l'atto di notorietà concernente stati qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato e sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38...».

L'art. 38 a propria volta stabilisce al comma 3-bis che «le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo».

Nella propria "candidatura" presentata il 17/1/2015 l'avv. ████████ non ha dichiarato né di godere del diritto di voto né di non avere subito nei cinque anni precedenti una sanzione disciplinare esecutiva più grave dell'avvertimento: (requisiti, richiesti a pena di ineleggibilità dall'art. 28, Comma 4, l. n. 247/12 cit) ne ha evocato gli artt. 46 e 47 DPR 445/2000. Ciò ha fatto solo nella successiva dichiarazione 26/1/2015 anch'essa priva di autentica.

Dai verbali delle sedute della Commissione elettorale del 23/1/2015, 27/1/2015 e 28/1/2015 emerge che la dichiarazione 17/1/2015, non redatta in presenza di un dipendente addetto, era anche priva del documento di identità espressamente richiesto dall'art. 38 e che ad integrazione si era provveduto, peraltro parzialmente in data successiva alla scadenza dei termini per la presentazione delle liste.

Il tenore regolamentare della norma è inequivoco: è obbligatoria la dichiarazione ex artt. 46 e 47 citt. perché l'autodichiarazione imposta dalla citata norma regolamentare è quella di responsabilizzare anche penalmente il candidato il quale potrebbe, ad esempio, anche essere stato attinto da provvedimenti emessi (in virtù della duplice competenza) da altri C.O.A. ovvero non comunicati al C.O.A. di appartenenza.

L'autodichiarazione comporta che l'istante si assuma la responsabilità di omettere il reperimento e la produzione di certificati e documenti che lo riguardino ma non lo esime dal rispetto dei precisi adempimenti espressamente richiesti dalla norma regolamentare.

Deve sottolinearsi che la giurisprudenza amministrativa esclude l'applicazione delle norme in materia di autocertificazione al procedimento elettorale in forza della sua specialità, particolarmente in relazione alla presentazione delle candidature e delle sottoscrizioni necessarie, ove si richiama l'art. 21 dello stesso DPR in materia di autenticazione delle sottoscrizioni "...attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità..."



Vedasi ad esempio Cons. Stato, sez. V 22.1.2014 n. 282: *Le firme sul modello di accettazione della candidatura a cariche elettive devono essere autenticate nel rispetto, previsto a pena di nullità, delle formalità stabilite dall'art. 21, t.u. 28 dicembre 2000 n. 445, sicchè la mancata indicazione di tali modalità rende invalida la sottoscrizione.*

Il motivo sopra esaminato è infondato e sono condivisibili le argomentazioni della commissione elettorale.

Quanto al terzo motivo di impugnazione va osservato che le elezioni per il rinnovo del COA di Lecce si sono svolte nella vigenza del Regolamento ministeriale 10 novembre 2014, n.170 non essendo stato lo stesso sospeso né dal TAR, né dal Consiglio di Stato. Le relative operazioni, aperte con la indizione delle elezioni e la convocazione dell'assemblea degli iscritti e chiuse con il verbale di proclamazione degli eletti, costituiscono pertanto puntuale e corretta applicazione, in ciascuna delle predette fasi, delle disposizioni del DM n. 170/2014.

Il reclamante, eccepisce l'invalidità degli impugnati risultati elettorali utilizzando come normativa di riferimento non già il Regolamento elettorale, bensì direttamente la legge (art. 28, c. 3, L. n. 247/2012), che ritiene violata e chiede pertanto a questo CNF di valutare la regolarità delle operazioni elettorali prescindendo dal Regolamento, previa disapplicazione dello stesso in quanto non conforme alla legge.

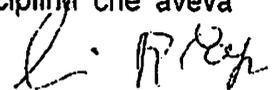
La richiesta non può trovare accoglimento non rientrando nei poteri del CNF, giudice speciale la disapplicazione dei provvedimenti amministrativi.

Siffatto potere è infatti attribuito agli organi giudiziari ordinari dagli artt. 4 e 5 della L. 20 marzo 1865, n.2248, All. E, tant'è che per estenderlo ad un giudice speciale (la Commissione tributaria) è dovuta intervenire un'apposita disposizione di legge (art. 7, comma 5, D.Lvo n.546 del 31.12.1992).

La giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione (SS.UU. Civili 28 dicembre 2007, n. 27184), sia del Consiglio di Stato (Sez. Iv, n.619/2004) ha escluso che il CNF sia provvisto del potere di disapplicazione degli atti amministrativi.

Ritiene il Collegio che il risultato delle elezioni debba essere verificato in questa sede con esclusivo riferimento alla data in cui i singoli atti del procedimento elettorale vero e proprio (indizione delle elezioni, convocazione dell'assemblea, presentazione delle liste e delle candidature, operazioni di voto e di scrutinio, proclamazione degli eletti) sono stati posti in essere e alle norme fissate nel regolamento a tale data vigenti, che le autorità preposte alla loro attuazione erano obbligate ad osservare ed hanno,

nel caso in esame, correttamente osservato. E' principio pacifico in giurisprudenza, infatti, che " secondo la regola del tempus regit actum la legittimità del provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, con conseguente, irrilevanza di eventuali sopravvenienze normative che determinano una modifica della disciplina che aveva



legittimato l'adozione del provvedimento stesso fatte salve le ipotesi eccezionali di invalidità successiva introdotte da una norma sopravvenuta espressamente retroattiva (nei limiti della compatibilità costituzionale)" (Cons. Stato n. 2378/2015, n. 2377/2015, n. 5524/2014).

Onde anche tale motivo è infondato.

**P.Q.M.**

Il Consiglio Nazionale Forense, visti gli artt. 50 e 54 del R.D.L. 27.11.1933, n. 1578 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n. 37;

rigetta il reclamo.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati nella sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 8 aprile 2016.

IL SEGRETARIO

Avv. Rosa Capria

IL PRESIDENTE

Avv. Andrea Mascherin

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,  
oggi

25 GIU 2016

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria